

УДК 364

Т.В.НОВИКОВА, канд. экон. наук, И.В.ПИВАВАР
Харьковский национальный экономический университет

ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РАЗВИТИИ СФЕРЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Рассматриваются проблемы, существующие в жилищно-коммунальной сфере, а также основные инструменты тарифного регулирования, которые влияют на механизм функционирования жилищно-коммунального хозяйства.

По-прежнему нерешенной остается проблема компенсации муниципальным образованияам дополнительных расходов на содержание жилищно-коммунальной сферы в связи с существованием льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законами Украины для отдельных категорий граждан.

Опыт преобразований жилищно-коммунального хозяйства показывает, насколько велики финансовые резервы в этом секторе экономики. Последовательное осуществление на местах организационно-технических и экономических мероприятий, направленных на совершенствование структуры управления хозяйством, демонаполизацию и создание конкурентной среды, снижение издержек на производство коммунальных услуг, оптимизацию тарифной политики приводит к ощутимым результатам по оздоровлению муниципальных бюджетов и повышению качества жилищно-коммунального обслуживания населения [1].

В то же время достигнутые муниципальными образованияами положительные результаты по эффективному использованию финансовых ресурсов в жилищно-коммунальной сфере не всегда адекватно оцениваются в нашей стране. Как правило, на новый отчетный период доходная база муниципальных образований, формируемая за счет налоговых отчислений, корректируется в сторону уменьшения на величину экономии, полученной в результате проводимой властями муниципальных образований реформы ЖКХ. По существу такие города оказываются наказанными за активное проведение преобразований в этом секторе экономики, что, на наш взгляд, совершенно недопустимо [2, 3].

Жилищно-коммунальная сфера, является многоаспектной системой, включающей относительно самостоятельные и в то же время тесно взаимодействующие отрасли, в управлении которой, приоритетная роль принадлежит тарифному регулированию. Необходимо обновить теоретическую и практическую основы инструментов тарифного регулирования.

В условиях становления рыночных отношений обострились проб-

лемы функционирования сферы жилищно-коммунального хозяйства, производства и реализации жилищно-коммунальных услуг, соответствующих стандартам качества. Каждое жилое помещение отличается собственным набором потребительских свойств, от которых зависит объем получаемых проживающими в нем людьми жилищных услуг. Кроме того существуют и аварийные, и ветхие дома в жилищном фонде, в котором также проживает значительная часть населения. Только по Харьковской области в домах в аварийном состоянии проживает 5015 человек, по г.Харькову – 4225 человек.

По данным на 1.01.2004 г., общая площадь жилищного фонда Харьковской области составляет 61197,9 тыс. м², из них 47598,1 тыс. м² находится в городской местности и 13599,8 тыс. м² – в сельской местности. В среднем на одного городского жителя приходится 21,2 м², а на одного сельского жителя – 22,3 м². Общая площадь аварийного и ветхого фонда составляет 541896 м². Уровень благоустройства Харьковской области следующий: жилье, оборудованное водопроводом, составляет 63,3% от общего количества; оборудованное канализацией – 62,3%; жилье, имеющее центральное отопление – 75,8%; оборудованное ваннами (душевыми) – 60,8%; оснащенные газом (включая балонный) – 87,2%; с наличием горячей воды – 55,3; жилье с напольными электроплитами – 4,3% [4].

Характерные особенности этих проблем определяются с одной стороны, их возникновением и накоплением в течение нескольких десятилетий, а с другой – с появлением целого комплекса проблем, порожденных в последние годы с требованиями рыночной экономики.

Переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, предусматривающий поэтапное приближение оплаты услуг населением к экономически обоснованному уровню, обеспечивающему полное возмещение издержек, требует установления дифференцированных ставок оплаты жилья в зависимости от качества жилищно-коммунальных услуг и состояния жилого дома.

Развитие рынка жилищно-коммунальных услуг является результатом изменения соотношения спроса и предложения, цен и нормативов, прибыли и прочих параметров системы. Функциональные взаимосвязи вышеуказанных показателей определяют финансово-экономическую модель нового хозяйственного механизма ЖКХ, соответствующего условиям рынка [6].

Важным источником аккумуляции средств для нужд ЖКХ являются муниципальные займы. В мировой практике облигации такого займа представляют собой важнейший способ получения средств для местных администраций. Они являются одними из самых надежных

видов ценных бумаг и гарантируются налоговыми полномочиями местных администраций и муниципальной собственностью. Погашение займа осуществляется предоставлением квартир и поступлениями от депозитных вкладов, куда помещают оставшиеся от финансирования проектов средства.

Существует возможность вовлечения жилья и объектов коммунального назначения в систему страхования имущества, в первую очередь это относится к страхованию рисков, возникающих у юридических и физических лиц вследствие аварий в коммунальных сетях. В этом случае страхователями будут выступать государственные и негосударственные учреждения, предприятия, организации, а также частные лица, а страховщиками – имеющиеся или специально созданные страховые компании. Последние, стремясь к минимизации своих расходов, экономически заинтересованы в контроле за состоянием коммунальных сетей и в своевременном проведении планово-профилактических ремонтов оборудования. Установление льготного режима деятельности страховых организаций должно, в определенной степени, снизить уровень страховых взносов на оплату услуг такого рода, что является весьма важным, поскольку вследствие высокой аварийности коммунального хозяйства в большинстве регионов Украины данный взнос будет достаточно высоким. Однако, поскольку добровольное страхование осуществляется из прибыли и доходов юридических и физических лиц, то весьма велика вероятность, что данный вид страховых операций может не получить широкого распространения.

Важнейшим вопросом реформы ЖКХ является налоговая политика в жилищно-коммунальной сфере. В условиях поэтапного повышения тарифов на оплату жилья и коммунальные услуги, когда в структуре договорной цены предприятий-подрядчиков, эксплуатирующих объекты ЖКХ, сохраняется значительная бюджетная составляющая, необходимо введение гибких механизмов налогообложения жилищно-коммунальной деятельности с целью снижения совокупных затрат при производстве услуг. По расчетам специалистов, такой подход позволил бы значительно снизить экономически обоснованные затраты на производство ЖКУ, обеспечив более безболезненный переход на полную оплату населением жилья и коммунальных услуг [3].

Укреплению доходной базы местных бюджетов способствовало бы оптимальное распределение налоговых поступлений между бюджетами разных уровней, а также создание возможностей для получения дополнительных доходов от находящихся на территории муниципальных образований объектов недвижимого имущества. Следует рассмотреть вопрос об отнесении к местным налогам налогов на иму-

щество юридических лиц, налога на землю. Значительное увеличение налоговых поступлений в местные бюджеты может дать налогообложение недостроенных объектов, незавершенное строительство, поскольку в соответствии с действующими правилами регистрация недостроенных объектов для целей налогообложения не проводится.

Таким образом, в качестве средств, направляемых на содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, могут быть использованы: акцизы; бюджетные средства; кредиты под государственные гарантии, включая кредиты Всемирного банка; налог на величину средств определяемых разностью и его продажной ценой жилья всех форм собственности; доля налога с недвижимости; кредиты под гарантии хозяйственных субъектов, органов местного самоуправления; эмиссия ценных бумаг (облигаций, сертификатов, акций) под обеспечение установленным капиталом, недвижимостью, операции с ценными бумагами и недвижимостью; амортизационные выплаты в жилищном секторе; часть квартирной платы и оплаты коммунальных услуг.

Значительным источником финансовых ресурсов является снижение издержек на содержание жилищно-коммунальной сферы. Концепция реформы ЖКХ определяет эту задачу как одну из основных. Как показывает опыт, без совершенствования тарифной политики, взаимоотношений субъектов собственности, системы управления в жилищно-коммунальной сфере, без развития конкурентных принципов в сфере предоставления услуг и использования мер антимонопольного регулирования, муниципального и общественного контроля – задачи реформы реализованы не будут.

Экспертные оценки, а также результаты проведенных в некоторых городах проверок на предприятиях-монополистах, свидетельствуют о наличии существенных резервов для снижения затрат в производстве жилищно-коммунальных услуг.

По существующим оценкам, снижение затрат на 15-20% может быть достигнуто только за счет проведения технических мероприятий. К ним относятся: проверки условий заключения и выполнения договоров, обоснованность статей расчета себестоимости. Дальнейшее снижение бюджетных затрат на содержание жилищно-коммунального хозяйства может быть достигнуто за счет модернизации инженерной инфраструктуры, и в последнюю очередь за счет повышения доли платежей населения при условии роста благосостояния и платежеспособности граждан [3].

Решение задачи ресурсосбережения способно значительно сократить издержки на содержание жилищно-коммунальной сферы, и тем

самым пополнить местные бюджеты финансовыми ресурсами. Это, в свою очередь, позволит решить задачу повышения надежности электро- и теплоснабжения, что в условиях Украины является необходимым фактором обеспечения социальной и экономической безопасности.

Срок окупаемости ресурсосберегающих проектов муниципального уровня составляет 3-5 лет. Однако, большинство муниципальных образований не располагают необходимыми собственными средствами для реализации этих проектов. С целью создания благоприятных условий для финансирования внедрения ресурсосберегающих технологий представляется целесообразным.

Противоречие между существующей системой тарифного регулирования и требованиями рыночной экономики заключается в том, что у предприятий ЖКХ отсутствует экономическая заинтересованность в реализации своих услуг в соответствии с запросами потребителей в отношении объема, качества и режима потребления услуг. Неподготовленность предприятий ЖКХ к работе в системе рыночных отношений объясняется тем, что в настоящий момент их экономические интересы реализуются при низкой ответственности на всех уровнях управления, что особо наглядно проявляется в существующей тарифной политике.

До 1990 г. тарифы на жилищно-коммунальные услуги сознательно поддерживались на чрезвычайно низком уровне и дотировались государством на 80-90%. С учетом платежей за коммунальные услуги квартирная плата в 1990 г. составляла примерно 2,5% среднего дохода семьи рабочего или служащего. Это рассматривалось как одно из важнейших социальных завоеваний и являлось социальной гарантией, предоставляемых населению [5].

Система тарифного регулирования должна обеспечивать предприятиям жилищно-коммунального хозяйства, необходимый для реализации производственных и инвестиционных программ объем финансовых ресурсов. Однако в современных условиях такой подход зачастую вступает в противоречие с целями государственной социальной политики.

В связи с этим необходимо, чтобы тарифная политика реализовывала следующие основные принципы:

1. Полное возмещение затрат всем участникам процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг конечным потребителям. С экономической точки зрения этот принцип достаточно очевиден – регулируемое предприятие должно получать финансовые ресурсы в объеме, достаточном для компенсации всех произведенных обоснованных

издержек.

2. Принцип оптимизации интересов всех сторон. Процесс установления тарифов затрагивает интересы большого количества сторон (собственника имущества, регулируемого предприятия, потребителей, инвесторов). Эти интересы противоречивы, и одна из основных задач системы тарифного регулирования – обеспечить в ходе установления тарифа учет и сбалансированность этих интересов.

3. Последовательность и прогнозируемость изменения тарифов. Это требование преследует выполнение трех целей. Во-первых, это создает ситуацию определенности в отношении будущих денежных потоков предприятия, что снижает риски инвестирования в него. Во-вторых, в течение регулируемого периода предприятие может проводить мероприятия по снижению издержек, а полученную экономию расходовать по своему усмотрению. В-третьих, данная мера будет способствовать предсказуемости изменения тарифа на коммунальные услуги для потребителей.

4. Одной из основных проблем существующей системы тарифного регулирования государственных коммунальных предприятий является то, что решение об установлении тарифов зачастую диктуется не столько экономическими причинами, сколько политическими мотивами. Данную проблему можно решить использованием соответствующих принципов и процедур тарифного регулирования. В первую очередь это достигается повышением открытости процесса формирования и утверждения тарифов.

1.Спіфанов А.О., Сало І.В., Дяконова Н.І. Бюджет і фінансова політика України. – К.: Наукова думка, 1997. – 302 с.

2.Полуянов В.П. Теория и практика реформирования предприятий в коммунальном хозяйстве (методологический аспект). – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2001. – 244 с.

3.Штучный В.Г., Фастова Н.И. Тарифы на коммунальные услуги: тенденции развития, проблемы и пути их решения // Вісник ХДУ. – 1999. – №436. – С.70-77.

4.Рівень і якість життя населення / За заг. ред. С.П.Кушнар'ова. – Харків: Вид. дім «ІНЖЕК», 2004. – 272 с.

5.Страйк Р., Косарева Н. Реформа жилищного сектора 1991-1994 гг. – М., 1994. – С.10.

6.Чернышов Л.Н. Формирование рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве. Проблемы. Перспективы. – М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1996. – С.118.

Получено 29.03.2006